

**Proposition de loi**

**sur les enquêtes parlementaires.**

-----

**Avis du Conseil d'Etat**

(23 février 2010)

Par dépêche du 6 mai 2004, le Conseil d'Etat fut saisi de la part du Premier Ministre, Ministre d'Etat, d'une proposition de loi déposée à la Chambre des députés par le député Alex BODRY, en séance publique du 22 avril 2004.

La dépêche annonçait une prise de position du Gouvernement dans les meilleurs délais, tandis qu'une autre dépêche du 24 octobre 2008 signale au Conseil d'Etat « que le Gouvernement n'entend pas émettre de prise de position sur une proposition de loi dont le sujet rentre dans le champ des moyens de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif ». Alors que le Gouvernement a omis de communiquer au Conseil d'Etat les avis des autorités judiciaires, il résulte du document parlementaire n° 5331<sup>1</sup> que la proposition de loi fut toutefois avisée par la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette le 26 mai 2004, par la Cour supérieure de justice le 9 juin 2004, par la Justice de paix de Luxembourg le 24 juin 2004, et par le Procureur général d'Etat le 29 mai 2006. Sans entrer dans les détails de la proposition de loi, les instances judiciaires ont approuvé à l'unisson la disposition interdisant à la commission d'enquête de rechercher sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, aussi longtemps que celles-ci sont en cours, et l'obligeant à mettre fin à sa mission dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux circonstances qui ont motivé sa création.

Par dépêche du 13 janvier 2010, le Conseil d'Etat a été saisi de la part du Président de la Chambre des députés de deux amendements à la proposition de loi sous avis, accompagnés d'un commentaire. Un texte coordonné était également joint.

Le Conseil d'Etat s'est fondé sur le texte coordonné pour émettre le présent avis.

**Considérations générales**

Le droit d'enquête de la Chambre des députés résulte de l'article 64 de la Constitution ainsi libellé: « La Chambre a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit. »

La proposition de loi vise à réglementer le droit d'enquête de la Chambre des députés et entend abroger la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires toujours en vigueur.

L'article 64 de la Constitution attribue expressément la réglementation du droit d'enquête à la loi. Cette disposition doit être lue ensemble avec

l'article 70 de la Constitution aux termes duquel « La Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». Cette dernière prérogative de la Chambre lui permet de régler son fonctionnement en toute indépendance, sans intervention du Grand-Duc. En reproduisant le contenu intégral de la loi du 18 avril 1911 sur les enquêtes parlementaires dans ce règlement sous les articles 167 à 179, la Chambre a contribué à une certaine confusion.

Le droit d'enquête figure dans nos Constitutions depuis 1848. Le libellé de l'article 64 fut repris de la Constitution belge du 7 février 1831<sup>1</sup>. Cette prérogative du Parlement se retrouve dans toutes les constitutions des démocraties parlementaires. Le Parlement européen s'est également doté d'un règlement fixant les modalités du droit d'enquête, lui attribué par l'article 226 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution vise à introduire le droit d'enquête à l'article 88 sous la section « Autres prérogatives de la Chambre des députés ».

L'enquête parlementaire est un instrument au service des représentants du peuple. Son utilité est incontestable. Il permet à la Chambre d'exercer en toute indépendance un contrôle sur le fonctionnement de l'Etat, tant au niveau institutionnel qu'administratif et de clarifier des situations que le Parlement estime appropriées d'instruire, dans le cadre de sa mission de veiller aux intérêts généraux du pays (article 50 de la Constitution).

On assiste depuis la deuxième moitié du vingtième siècle à une renaissance spectaculaire de cette prérogative parlementaire dans toutes les démocraties. L'intérêt suscité par les grandes enquêtes parlementaires initiées aux Etats-Unis (« Investigation Committees » – aux compétences très larges) et l'impact extraordinaire qu'elles ont eu sur le grand public ont certainement contribué à cette évolution.

En Belgique, le Parlement a systématiquement recours à ce procédé d'investigation depuis le début des années 1980, notamment dans le contexte de l'affaire dite des « *tueurs du Brabant* », du dossier *SABENA*, du *drame du Heysel* et dans le cadre de l'affaire *Dutroux*. La Diète allemande a notamment institué un « Untersuchungsausschuss » dans l'affaire « *Flick* » en 1994, dans l'affaire des dons au parti CDU en 1999 et au sujet du prétendu espionnage de journalistes par le service de renseignements (BND) en 2006.

La Constitution française du 4 octobre 1958 régit le droit d'enquête à l'article 51-2 (version entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009). Aux termes de l'article 6 (paragraphe I, alinéa 2) de l'ordonnance modifiée n° 58-1100 du 17 novembre 1958, des commissions d'enquête parlementaire peuvent être formées en France au sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Elles ont pour mission de « recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ». L'Assemblée nationale française a ainsi créé une commission

---

<sup>1</sup> Pour les détails historiques très intéressants relatifs à la gestation de la loi de 1911 sur les enquêtes parlementaires, il est renvoyé à l'avis de Maître Alex Bonn sur la question, joint comme annexe B au rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire dite « de proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants » (doc. parl. n° 2606, Annexe B, pages 13 à 21).

d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule en 2003 et sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire *d'Outreau* en 2005.

Le Parlement luxembourgeois a notamment créé des commissions d'enquête dans le cadre de l'affaire dite de « proxénétisme, de corruption de fonctionnaires et de trafic d'armes et de stupéfiants » en 1980 (doc. parl. n° 2606), ainsi que dans le cadre de l'affaire du Centre thermal de Mondorf-les-Bains (commission parlementaire d'enquête instituée par la résolution du 23 mars 1989, doc. parl. n° 3335) et en 2003 suite aux irrégularités constatées dans le contexte des « transports routiers internationaux » (doc. parl. n° 5170).

L'auteur de la proposition de loi sous avis estime que la loi du 18 avril 1911, qui régit la matière, nécessite une réforme profonde alors que l'expérience des dernières décennies aurait fait apparaître « les limites et les défaillances du régime en vigueur ». Il relève notamment le fait que, même si la commission d'enquête est dotée des pouvoirs d'un juge d'instruction, l'enquête parlementaire constitue essentiellement un instrument à caractère politique. La neutralité et l'indépendance nécessaires au bon fonctionnement de l'organe sont ainsi sérieusement affectées. A deux reprises, des commissions d'enquête ont d'ailleurs jugé utile de demander un avis juridique auprès de constitutionnalistes confirmés pour préciser leur compétence en cours d'exécution d'une enquête.<sup>2,3</sup> Les avis n'ont pas été de nature à clarifier pour autant la situation, mais ont contribué à l'élaboration de la proposition de loi sous avis.

Il est projeté de faire cesser la confusion entre les pouvoirs quasi juridictionnels de la commission et le volet politique de sa mission en procédant à une réforme générale du système. L'auteur de la proposition de loi entendait réagir aux dérives en proposant:

- d'assouplir la règle de la majorité sur la décision d'instituer une commission d'enquête parlementaire. Cette disposition a été abandonnée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en raison de son incompatibilité avec l'article 62 de la Constitution;
- de préciser tant la composition de la commission que son objet;
- d'instituer des règles claires et contraignantes quant aux pouvoirs d'investigation, sans référence aux pouvoirs du juge d'instruction. La loi de 1911 ne fournit aucune indication précise sur les compétences et les attributions;
- d'éviter au maximum le risque d'une interférence entre l'enquête parlementaire et une éventuelle enquête pénale parallèle.

Dans l'exposé des motifs, il est précisé que l'initiative législative fut prise au cours d'une période où aucune enquête parlementaire n'était envisagée. Tel est également le cas à la date où le présent avis est émis par le Conseil d'Etat.

---

<sup>2</sup> Bonn, op. cit.

<sup>3</sup> Voir l'avis intitulé « Enquête parlementaire et enquête judiciaire » par Roger Lallemand et Francis Delpérée, rédigé à la demande de la Chambre des députés dans le cadre de l'enquête, doc. parl. n° 5170, publié aux Annales du Droit luxembourgeois, n° 12 (2002), p. 27-31.

La proposition de loi ne se prononce pas sur tous les aspects du déroulement et de l'issue de la procédure d'enquête. Les dépositions des témoins devront nécessairement figurer dans un procès-verbal à signer par eux. Le Conseil d'Etat estime encore qu'il y aurait lieu de prévoir que, sauf décision contraire de la Chambre, les travaux de la commission aboutiront sur un rapport à remettre au président de la Chambre et à discuter en séance publique. Ce rapport devrait contenir des conclusions et, le cas échéant, des recommandations.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat est d'avis que la première phrase de cet article est à omettre alors qu'elle ne contient aucune disposition normative. En effet, le droit de la Chambre de réglementer elle-même le mode suivant lequel elle exerce ses attributions découle directement de l'article 70 de la Constitution. Cette prérogative ne trouve sa limite que dans l'article 51(2) disposant que l'organisation de la Chambre est réglée par la loi ainsi que, pour autant que le droit d'enquête est visé, dans le texte de l'article 64 de la Constitution.

Il y a lieu de distinguer entre, d'une part, « l'organisation de la Chambre » et « l'exercice du droit d'enquête », domaines réservés à la loi formelle et, d'autre part, « le mode d'exercice des attributions », qui est du domaine du règlement visé par l'article 70 de la Constitution. Dans la mesure où le règlement de la Chambre est certes équipollent à la loi, mais n'est pas une loi formelle, il ne saurait s'imposer aux citoyens et administrés. Les attributions de la Chambre relèvent de la Constitution et de la loi. Le droit d'enquête impose des obligations aux citoyens. Il doit dès lors être régi par la loi. L'habilitation prévue au profit du règlement de la Chambre étant inconciliable avec le texte de l'article 64 de la Constitution qui réserve à la seule loi l'organisation de ce droit, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé.

### Article 2

Aux termes de cet article, le droit d'enquête s'exerce par une commission formée au sein de la Chambre. La loi de 1911 prévoit encore la possibilité de voir la Chambre en assemblée plénière exercer ce droit. Cette hypothèse ne doit pas être mentionnée *expressis verbis* dans la mesure où, en omettant de fixer dans la loi un effectif maximum à la commission *ad hoc* ainsi créée, la Chambre garde toute latitude.

La deuxième phrase restreint le droit d'enquête aux questions d'intérêt public, excluant formellement toute question d'ordre individuel ou privé. Cette limitation est justifiée et correspond au domaine de compétence de la Chambre dans l'ordre institutionnel.

Le Conseil d'Etat est toutefois d'avis qu'il importe de cerner le mandat de la commission avec plus de précisions pour éviter d'éventuels débordements en cours d'enquête. Il propose de s'inspirer de l'article 140(1) du règlement de l'Assemblée nationale en France et d'ajouter la phrase suivante à cet article:

« La résolution de la Chambre déterminera avec précision les faits qui donneront lieu à l'enquête. »

### Article 3

L'article 3, dans sa version initiale, entendait réglementer l'institution d'une commission d'enquête. Aux termes de cet article, l'institution d'une commission d'enquête peut être imposée par une minorité qualifiée de députés, à savoir un tiers (20 députés sur 60). La loi actuellement en vigueur ne fixe aucune règle particulière à cet égard, de sorte que le principe de la majorité résultant de l'article 62, alinéa 1 de la Constitution est appliqué pour initier cette mesure d'investigation. De cette manière, les fractions formant la majorité gouvernementale peuvent en toute hypothèse empêcher une enquête d'avoir lieu. A signaler que l'introduction de la minorité qualifiée constituerait une entorse intéressante à la règle de la majorité. Une telle règle n'existe ni en France ni en Belgique. Elle se retrouve toutefois dans la loi allemande du 19 juin 2001 ("Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages") qui n'exige que l'accord d'une minorité égale à un quart des parlementaires. De même, l'article 226 de la version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit le seuil d'un quart de ses membres.

Eu égard aux spécificités luxembourgeoises, le Conseil d'Etat estime que la fixation d'une minorité qualifiée égale à un tiers des députés serait appropriée. Elle exigerait toutefois préalablement une révision respectivement de l'article 62, alinéa 1 ou de l'article 64 de la Constitution. La proposition de révision n° 6030 précitée portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution vise d'ailleurs à introduire ce seuil.

C'est dès lors à bon droit que, dans la version amendée par la commission parlementaire, il a été renoncé en l'état actuel de la Constitution à la possibilité d'instituer une commission d'enquête parlementaire sur base d'une résolution adoptée par une minorité qualifiée. Il va sans dire que l'obligation d'un accord majoritaire en vue d'instaurer une commission d'enquête parlementaire réduit substantiellement l'intérêt de cette attribution.

A l'instar de la législation française (ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958) et de la loi allemande, la commission d'enquête doit refléter la composition de la Chambre. Cette règle assurera nécessairement une influence prépondérante des députés issus de la majorité gouvernementale. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas indiqué d'accroître le pluralisme des commissions d'enquête et par là même l'efficacité et la crédibilité de leurs investigations en augmentant, par d'autres biais, les pouvoirs de l'opposition. Ainsi, le règlement pourrait prévoir une obligation de convoquer des réunions sur demande d'un quart des membres de la commission. Une minorité pourrait également décider de l'ordre du jour de la réunion. De même, il pourrait être prévu qu'une décision portant sur l'instauration d'une réunion non publique exige une majorité de deux tiers des membres de la commission.

#### Article 4

Cet article précise le mode de fonctionnement de la commission. Il est prévu de donner à la commission les mêmes droits que ceux réservés au juge d'instruction. En règle générale, les séances lors desquelles la commission entendra des témoins seront publiques. Il est néanmoins prévu que, dans certaines hypothèses, « les personnes assistant à certaines enquêtes peuvent être soumises au secret professionnel ». Cette disposition n'est pas sans poser problème. Qui est visé par « les personnes assistant à certaines enquêtes »? L'hypothèse visée se situe nécessairement dans le contexte d'une mesure exécutée en séance non publique, cas déjà exceptionnel. S'agira-t-il des témoins, ou la disposition vise-t-elle uniquement le personnel de la Chambre ainsi que, le cas échéant, les traducteurs ou interprètes? Quel secret professionnel est visé, s'agissant de témoins, le cas échéant, soumis par ailleurs à aucun secret? Le Conseil d'Etat conçoit qu'il puisse exister des situations justifiant pareilles exceptions, mais estime qu'il serait préférable de les circonscrire dans la loi. Le renvoi au règlement de la Chambre pose problème dans la mesure où la violation du secret professionnel dans des hypothèses exclusivement fixées par le règlement de la Chambre aura néanmoins des répercussions pénales pour les personnes visées alors qu'elles ne sont pas soumises au règlement de la Chambre qui constitue une réglementation à usage interne. Le Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement à ce qu'une disposition ayant des implications directes sur des tiers puisse figurer dans le règlement.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs qu'il importe de préciser, à l'instar des dispositions afférentes en Belgique, que toute personne autre qu'un membre de la Chambre qui, à un titre quelconque, assiste ou participe aux réunions non publiques de la commission, est tenue, préalablement, de prêter devant le président de la commission le serment de respecter le secret des travaux. Il y a également lieu de renvoyer expressément à l'article 458 du Code pénal.

Le Conseil d'Etat approuve l'introduction dans la loi du respect du principe du contradictoire. Il y a toutefois lieu de modifier le libellé de l'alinéa *in fine* pour tenir compte de l'intention des auteurs qui souhaitent manifestement que la commission juge du bien-fondé de la demande. Le Conseil d'Etat propose de remplacer le dernier alinéa de l'article 4 par le texte qui suit:

« Toute personne qui estime que l'enquête pourrait lui porter préjudice a le droit de demander à y être entendue et à voir ordonner des mesures d'instruction. La commission d'enquête statuera sur l'admissibilité et le bien-fondé de cette demande. Les travaux de la commission se font dans le respect des droits de la défense. »

#### Article 5

Selon cet article, les pouvoirs attribués à la commission d'enquête ainsi qu'à son président sont ceux déterminés par la Chambre des députés. Or, il semble compliqué, voire risqué, de laisser la Chambre, dans chaque cas d'espèce, le cas échéant – après un changement afférent de la Constitution – par un vote minoritaire, déterminer les pouvoirs attribués à la commission. Le Conseil d'Etat insiste dès lors, sous peine d'opposition formelle, à voir fixer les pouvoirs dans la loi, quitte à ce que l'étendue des

pouvoirs théoriques ainsi accordés puisse être restreinte par une décision de la commission. Le problème serait résolu si la loi précisait simplement que la commission ne peut prendre que les mesures d'instruction prévues par le Code d'instruction criminelle. L'alinéa 2 serait alors superfétatoire.

Il appartient par contre à la Chambre de cerner le mandat et de définir au préalable l'objet de toute enquête à laquelle elle entend procéder.

Le Conseil d'Etat ne conçoit pas non plus en quoi le président aurait des pouvoirs autres que ceux de la commission toute entière, à moins qu'il n'ait été spécialement habilité par la loi ou qu'il agisse dans le cadre d'une habilitation spéciale.

Selon l'alinéa 2, les pouvoirs attribués à la commission peuvent correspondre à ceux d'un juge d'instruction en matière criminelle. Dans la loi belge, il n'est plus fait référence au juge d'instruction mais au Code d'instruction criminelle. Les auteurs du texte belge ont en effet estimé que la référence au juge d'instruction était une source de confusion, ce que le projet vise précisément à éviter. Le Conseil d'Etat se rallie à l'approche adoptée en Belgique.

Le texte proposé exclut toute enquête sur des faits « ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours ». Il est de même précisé que la mission d'une commission déjà créée prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire « relative aux faits qui ont motivé sa création ».

Ce faisant, le texte sous avis est largement en retrait par rapport aux dispositions actuellement en vigueur, mais aussi par rapport au pouvoir d'enquête tel qu'il est organisé en Belgique, où le pouvoir d'enquête du Parlement peut en effet être exercé concurremment avec une enquête judiciaire.

Si, au vu des difficultés rencontrées par le passé, la Chambre entend ainsi se priver de cette prérogative, il y a lieu de préciser par quel biais la Chambre est informée de l'ouverture d'une information judiciaire, mettant ainsi fin à ses travaux. Dans la mesure où le juge d'instruction ne peut informer qu'en vertu d'un réquisitoire du procureur d'Etat (article 50 du Code d'instruction criminelle), il appartiendra au procureur d'Etat territorialement compétent d'informer la Chambre, dans le respect du secret de l'instruction (article 8 du même Code), de l'ouverture d'une instruction susceptible d'interférer avec les faits ayant motivé l'institution de la commission. Il y aurait lieu de modifier l'alinéa 3 du texte comme suit:

« L'instruction menée par la commission d'enquête ne saurait porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. (...) »

Le Procureur d'Etat territorialement compétent est tenu de renseigner la Chambre des députés sur les poursuites judiciaires en cours sur des faits qui font l'objet d'une procédure d'enquête parlementaire. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une telle information judiciaire. »

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a supprimé la disposition de la proposition de loi initiale prévoyant la

possibilité de procéder, par une loi spéciale, à des perquisitions, à des visites domiciliaires ou à des saisies de documents ou de correspondances. Cet alinéa est omis pour les motifs retenus par la Commission. Le Conseil d'Etat note toutefois une incohérence entre l'intention exprimée dans l'exposé des motifs du commentaire de l'article figurant dans le rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le texte de la proposition de loi tel que amendé. En effet, en maintenant l'alinéa 2 de la proposition (« Ils peuvent correspondre à ceux du juge d'instruction en matière criminelle ») – et même à supposer que la référence au juge d'instruction soit remplacée par une référence au Code d'instruction criminelle selon la proposition du Conseil d'Etat –, le pouvoir d'effectuer des perquisitions, des saisies ainsi que d'avoir recours à toutes autres mesures d'instruction instituées au Code d'instruction criminelle, y compris le recours à la police judiciaire, reste entier. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à voir maintenir le renvoi au Code d'instruction criminelle.

#### Article 6

Cet article règle le mode de convocation devant la commission. Selon le texte, les citations seraient faites par le ministère d'huissier « ou par tout autre moyen d'information équivalent ». D'après le Conseil d'Etat, il faut limiter le mode de convocation aux citations par l'huissier. En effet, il convient d'éviter toute imprécision dans la mesure où une sanction pénale est prévue en cas de non-comparution. Il y a par ailleurs lieu d'omettre la référence aux délais exprimés en jours francs, alors que le terme « franc » n'est plus de mise suite à la modification opérée par la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972; 2) modification de la législation sur la computation des délais.

#### Articles 7 et 8

Sans observation.

#### Article 9

A l'instar de ses observations à l'endroit de l'article 5, le Conseil d'Etat propose de remplacer la référence au juge d'instruction par une référence au Code d'instruction criminelle.

#### Articles 10 à 14

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2010.

Pour le Secrétaire général,  
L'Attaché premier en rang,

s. Yves Marchi

Le Président,

s. Georges Schroeder